Doorlichting DHC

Datum: 3 november 2014
Status: Definitief

Colofon

Titel	Doorlichting DHC
Auteur(s)	Directie Financieel Economische Zaken (Ministerie van Binnenlandse Zaken) Directie Begrotingszaken (Ministerie van Financiën)

Inhoud

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen periodiek worden doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap aan de orde te stellen. Hierbij wordt ook gekeken of het agentschap voldoet aan de voor een (baten en lasten) agentschap geldende instellingsvoorwaarden. Elk agentschap wordt tenminste eens in de vijf jaar doorgelicht.

De doelstelling van de doorlichting van de Dienst van de Huurcommissie (DHC) is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van DHC in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering en bekostiging. Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. DHC krijgt als het ware een spiegel voorgehouden en kan zijn voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor FEZ ligt de meerwaarde in beter inzicht op het functioneren van het agentschap en op eventuele verbetermogelijkheden. Voor het ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel.

De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst (W&R).

1.2 Onderzoeksvragen

1) Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij DHC en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
2) Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij DHC?
3) Hoe stuurt DHC op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?
4) In welke mate is de bekostiging bij DHC vormgegeven op basis van prestaties?
5) In hoeverre draagt het agentschapmodel bij tot een doelmatigere werkwijze gezien de relatief lage omzet van DHC (€14,3 mln. in 2013)?

Het onderzoek beschreven in dit doorlichtingsrapport is gebaseerd op documentstudie en interviews met betrokkenen van het agentschap DHC, het moederdepartement BZK en relevante andere betrokkenen buiten BZK.

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie

In 1979 is de Huurprijzenwet woonruimte in werking getreden. De bedoeling van de wet is een toetsingkader voor de huurprijzen van gereguleerde huurwoningen te creëren. In samenhang daarmee is in 1979 ook de Wet op de huurcommissies in werking getreden; in deze wet waren de taken en bevoegdheden van de huurcommissies geregeld. In 2002 zijn deze wetten geïntegreerd in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw), en op 1 april 2010 is deze wet zodanig gewijzigd dat de verschillende Huurcommissies (59) samengevoegd zijn tot een landelijke Huurcommissie. Vanaf dat moment treedt de Huurcommissie op in haar nieuwe organisatievorm (zie paragraaf 2.3). De Huurcommissie bestaat sindsdien uit het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) de Huurcommissie en de ondersteunende Dienst van de Huurcommissie (DHC). DHC opereert vanaf de oprichting in 2010 als een baten-lasten-agentschap.

Tot eind 2010 was DHC een agentschap van het ministerie van VROM. Bij de vorming van het kabinet Rutte I in oktober 2010 is tot het opheffen van het ministerie van VROM besloten. Het beleidsdomein Wonen, Wijken en Integratie is toen overgeheveld naar het ministerie van BZK. Daarmee werd ook DHC als baten-lasten agentschap ondergebracht bij het ministerie van BZK. Voor de totstandkoming van DHC is een reorganisatietraject in 2009 voorafgegaan. In 2012 heeft een tweede reorganisatie plaatsgevonden. De aanleiding van deze reorganisatie betrof de aan DHC opgelegde taakstellingen. Het doel van de reorganisatie was vooral het breder inzetbaar maken van de medewerkers van de afdeling geschilbeslechting.

2.2 Kerntaken

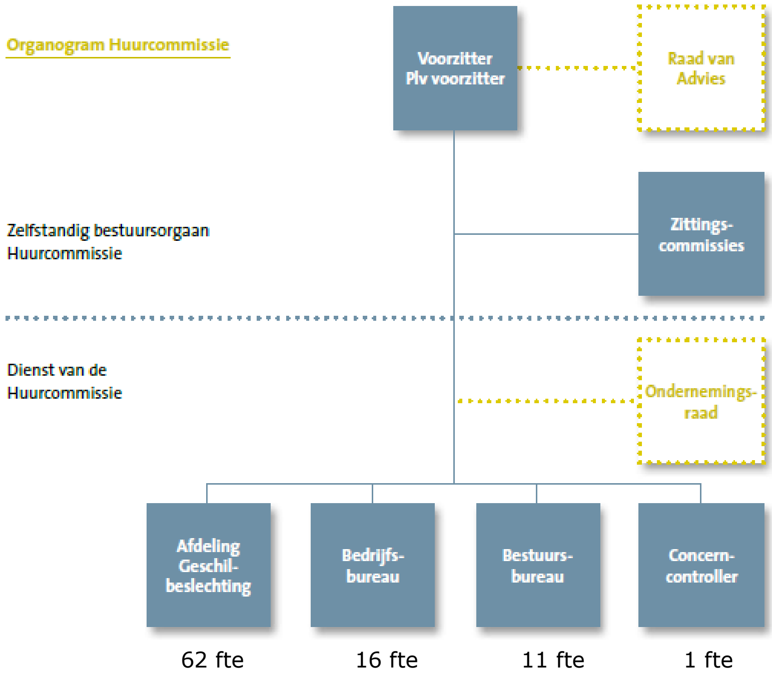
In het Burgerlijk wetboek (art 7.249 t/m 7.261) is vastgelegd dat huurders en verhuurders ingeval van een geschil over de hoogte van de huur een beroep kunnen doen op de Huurcommissie. De minister voor W&R voorziet in de administratieve ondersteuning van de Huurcommissie.. De taken en bevoegdheden, organisatie en de werkwijze van de Huurcommissie is vastgelegd in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw). De inrichting van DHC en de functies en taken van de onderscheiden organisatieonderdelen is geregeld in het Organisatiebesluit dienst van de huurcommissie 2013. De drie belangrijkste diensten van de Huurcommissie zijn:

1) Beslechting van huurprijsgeschillen;
2) Beslechting van servicekostengeschillen;
3) Verstrekkingen van verklaringen omtrent de redelijkheid van de huurprijs.

Afnemers van deze diensten zijn huurders en verhuurders. Voor de toekenning van de huurtoeslag wordt desgevraagd ook de verstrekking van een verklaring omtrent de redelijkheid van de huurprijs gedaan. Vanaf 2013 behandelt de Huurcommissie ook inkomensafhankelijke huurverhogingsgeschillen (IAH). De Huurcommissie draagt bovendien door het geven van goede voorlichting bij aan het voorkomen van geschillen. De financiering van de DHC bestaat uit enerzijds bijdragen ten laste van de begroting van Wonen en Rijksdienst, hoofdstuk 18, artikel 1 en anderzijds leges die verschuldigd zijn door de huurder of verhuurder die inzake het geschil door de Huurcommissie in het ongelijk is gesteld.

2.3 Inrichting organisatie

De Huurcommissie is een ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid die bij wet van 1 april 2010 is ingesteld. Het ZBO bestaat uit een bestuur (voorzitter en plaatsvervangend voorzitter), zittingsvoorzitters en zittingsleden. Het ZBO heeft een bestuursreglement waarin de werkwijze van het ZBO wordt geregeld. In de Uhw is bepaald dat het bestuur van het ZBO Huurcommissie leiding geeft aan het ZBO en aan het ondersteunende agentschap DHC. De ondersteuning door DHC wordt verzorgd door de afdelingen: geschilbeslechting, bedrijfsbureau, bestuursbureau en de concerncontroller.



Bron: O&F rapport DHC, de opgegeven fte betreft de formatie

2.4 Facts & Figures

Bedragen x € 1mln.	**2011**	**2012**	**2013**
Omzet	16,0	15,1	14,3
% omzet derden	6,0%	6,5%	6,9%
Afschrijvingskosten	1,2	1,1	1,0
% lasten	6,4%	5,8%	4,8%
Resultaat	0,6	-2,5	-1,8
Eigen vermogen	3,9	2,0	0,2
% omzet	24,3%	13,3%	1,3%
Balanstotaal	16,9	20,2	17,4
Aantal FTE *	74	66	62

**bezetting ambtelijk personeel, exclusief externe inhuur*
Bron:jaarrekeningen DHC

3 Governance

Inleiding
Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij DHC en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

3.1 Inrichting

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van DHC. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer.

De *eigenaar* is in dit sturingsmodel verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

De *opdrachtgever* is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De *opdrachtnemer* is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en is verantwoordelijk voor het financieel en materieel beheer.

3.2 Eigenaar

De eigenaar van DHC is de DG Wonen en Bouwen. In de uitoefening van die rol wordt de eigenaar ondersteund door FEZ. Door managementafspraken met DHC stuurt de eigenaar op de kwaliteit, doelmatigheid en het functioneren van het agentschap. Deze managementafspraken worden elk jaar opnieuw gemaakt en vastgesteld. Vier keer per jaar is er een eigenaarsoverleg. Hierbij zijn eigenaar, eigenaarondersteuner, voorzitter van de Huurcommissie, hoofd Bestuursbureau en een medewerker Bestuursbureau (secretaris) aanwezig. Tussen de eigenaar en de voorzitter van de Huurcommissie vindt er daarnaast geregeld bilateraal overleg plaats.

FEZ heeft als eigenaarsondersteuner maandelijks overleg met het hoofd van het Bestuursbureau, medewerker Bestuursbureau en concerncontroller van DHC. In dit overleg wordt stilgestaan bij recente ontwikkelingen, voorbereiding en actiepunten van het eigenaaroverleg, en de begrotingscyclus-producten.

Een managementprotocol is bedoeld om een duidelijke en passende relatie vast te leggen tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Het schept de randvoorwaarden voor het uitvoeren van de wettelijke taken van de Huurcommissie en daarnaast geeft het een duidelijke taakafbakening tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever.

De eigenaar geeft aan dat de eigenaarsrol twee aspecten kent, namelijk het maken van afspraken met de voorzitter van de Huurcommissie over kwaliteitsaspecten en het functioneren van het agentschap. De eigenaar richt zich echter niet alleen op een goed functionerend DHC, maar voert ook beleid om taken efficiënt te verrichten. De eigenaar legt daarnaast bij de opdrachtgever nadruk op het goed inrichten van de wettelijke regelingen voor een doelmatige uitvoering van huurgeschillen. De eigenaar vult zijn rol op deze manier zeer proactief in. Deze invulling heeft volgens de eigenaar voordelen, doordat de eigenaar dicht op zowel DHC als de opdrachtgever zit waarmee voldoende aandacht is voor de aansturing van DHC. Mogelijke wijzigingen in het takenpakket van DHC zijn politiek gevoelig en dat strookt minder met een eigenaar op afstand. Daarnaast worden knelpunten bij de DG sneller opgelost, omdat hij ook budgethouder is.

Daarentegen komt uit de interviews ook een beeld naar voren dat de eigenaar een relatief zware rol vervult in de aansturing van DHC. De DG heeft immers beleidsmatig en budgettair ook belangen die niet per se stroken met de verantwoordelijkheid als eigenaar van DHC. Zaken als de voortgang van het project digitalisering en het verbeteren van de doorlooptijden van de geschillen, dienen in eerste instantie de aandacht van de opdrachtgever te hebben. Ook zijn zowel de eigenaar als opdrachtgever betrokken bij het invullen van de taakstelling. Dit zorgt voor een goede betrokkenheid bij DHC, maar ook voor een grotere rol van de eigenaar die verder gaat dan de Regeling agentschappen voorschrijft. De eigenaar is in deze hoedanigheid mede verantwoordelijk voor de opdrachtformulering, het gewenste resultaat, prestatie-indicatoren en de financiële bijdrage. De opdrachtnemer geeft aan dat er strakke sturing is vanuit het kerndepartement, maar de scheiding wie waarvan precies is beter kan. Wel tekent de opdrachtnemer hier bij aan dat indien er een probleem is het niet uitmaakt wie het oplost als het maar opgelost wordt.

Met betrekking tot de governance kan zodoende worden geconstateerd dat er niet voldoende onderscheid bestaat tussen opdrachtgever en eigenaar. Er treedt een vermenging van rollen op. Dit kan er voor zorgen dat belangen door elkaar heen gaan lopen waardoor DHC als agentschap tegenover een sterke combinatie eigenaar-opdrachtgever komt te staan en de balans in de governance wordt verstoord. Een governancemodel waarbij de eigenaarsrol op onafhankelijke plek is belegd zal meer waarborgen bieden voor een zuivere rolinvulling (binnen veel agentschappen op SG niveau). Zo wordt meer afstand gecreëerd tussen de eigenaar en de opdrachtgever waardoor ieder zijn rol zuiverder kan invullen. De nadruk van de eigenaar komt meer te liggen op de continuïteit van de bedrijfsvoering en het bevorderen van de doelmatigheid. De opdrachtgever concentreert zich op de gewenste uitkomsten van de opdracht aan DHC (beleid) en het hierbij beoogde kwaliteitsniveau. Voor DHC wordt het hierdoor duidelijker wie waar over gaat. Zie hiertoe de aanbevelingen in hoofdstuk 7 van dit doorlichtingsrapport.

3.3 Opdrachtgever

DHC kent één opdrachtgever, namelijk de directeur Woningmarkt bij BZK. De directeur Woningmarkt is de gemandateerde opdrachtgever namens DG Wonen en Bouwen. De directie Woningmarkt valt onder het DG Wonen en Bouwen, waarvan de dg tevens eigenaar van DHC is. Hierdoor valt de opdrachtgever hiërarchisch onder de eigenaar.

De opdrachtgever en de opdrachtnemer maken afspraken met elkaar middels de jaarlijkse opdrachtverlening. Uiterlijk in oktober vraagt de directie Woningmarkt aan DHC een offerte voor de uitvoerende werkzaamheden in het komende jaar. Nadat de eigenaar de tarieven voor het nieuwe jaar heeft vastgesteld stuurt DHC half november haar offerte. Na overeenstemming wordt uiterlijk begin januari de opdracht verstuurd aan DHC. Het gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer betreft de uitvoering van de opdracht, waarbij de sturing plaatsvindt op kengetallen. Dit gesprek vindt formeel vier keer per jaar plaats. Daarnaast is er een maandelijks overleg waarin actuele ontwikkelingen zoals wetgevingstrajecten worden besproken en men elkaar informeert over de voortgang en eventueel bijsturingsafspraken maakt. Tenslotte vindt er ook op medewerkersniveau regulier overleg plaats. De relatie tussen beide partijen wordt in de interviews als goed bestempeld.

3.4 Opdrachtnemer

DHC is de uitvoeringsorganisatie van het ZBO de Huurcommissie. Het bestuur van het ZBO is tevens (krachtens de Uhw) belast met de leiding van DHC. Het leiding geven aan het ZBO betreft onder meer het zorgen voor een algemene lijn in de uitspraken bij de te behandelen geschillen. Dit gebeurt in overleg met de zittingsvoorzitters. Onderwerpen als klanttevredenheid en procesverbetering vallen hier ook onder. De plaatsvervangend voorzitter van het ZBO is ook afdelingshoofd bij het agentschap. Bij het ZBO en agentschap vindt men dit een efficiënte oplossing en wordt het als een toegevoegde waarde gezien dat de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter inhoudelijk goed op de hoogte zijn door hun dubbelfuncties. Voorzitter en plv. voorzitter kennen het primaire proces goed. Doordat het bestuur zowel leiding geeft aan het ZBO als aan het agentschap, is geborgd dat besluiten die in het ZBO worden genomen vooraf bezien zijn op het effect op het functioneren van het agentschap.

DHC stuurt eens per vier maanden aan zowel de eigenaar als de opdrachtgever één (gecombineerde) rapportage. Bij de eigenaar gaat dit over de voortgang in de uitvoering van de managementafspraken. Er zijn managementafspraken op het terrein van doorlooptijden van afhandeling van geschillen, klanttevredenheid, tijdige beschikbaarheid regelgeving, digitalisering van verzoeken en bedrijfsvoering. Bij de opdrachtgever gaat dit om de uitvoering van de opdracht. De eigenaar en opdrachtgever kunnen zelf de voor hun relevante items uit de rapportage halen, maar krijgen beide de volledige informatie om te kunnen sturen. Na afloop van het jaar levert DHC de eindverantwoording aan de eigenaar en opdrachtgever.

In oktober stuurt DHC aan de eigenaar een tarievennotitie voor het aankomende jaar. De tarievennotitie geeft inzicht in het te hanteren kostprijsmodel en aan de hand daarvan uitgevoerde berekeningen. De tarieven zijn gebaseerd op een integrale kostprijscalculatie (zie tevens hoofdstuk 5.2). FEZ adviseert de eigenaar over de hoogte van de tarieven. De eigenaar keurt de tarieven goed op basis van het advies van FEZ.

Er hebben bij DHC veel ontwikkelingen plaatsgevonden de afgelopen jaren. Sinds het verkrijgen van de agentschapstatus in 2010 is er door het invoeren van een baten-lasten systematiek naar eigen zeggen meer bewustzijn van tijdsbesteding en inzicht in de kosten van DHC ontstaan. Dit geeft ook veel transparantie en sturingsinformatie. Er zijn wetswijzigingen doorgevoerd om het beleid efficiënter uit te kunnen voeren. DHC geeft aan als een serieuze partner gezien te worden door haar opdrachtgever en eigenaar.

De eigenaar stelt hoge eisen en heeft hoge ambities en verwachtingen. De eigenaar is tevreden over de ontwikkeling bij DHC. De relatie met de opdrachtgever beoordeelt de voorzitter van de Huurcommissie als goed en strak. Afspraken worden steeds meer tijdig nagekomen, zowel in de opdrachtverlening als in het voorgaande offertetraject.

DHC heeft te maken met een door taakstellingen krimpend budget bij de opdrachtgever. Mede daarom is er in 2012 een reorganisatie in gang gezet. Er is ingezet op een meer generiek functieprofiel in plaats van maatwerk. Dit maakt het voor de organisatie flexibeler om de in de tijd wisselende zaaklast op te kunnen vangen. Daarnaast wordt een beroep gedaan op tijdelijke uitzendkrachten en gedetacheerden van andere uitvoeringsorganisaties zodat DHC op piekmomenten hier een beroep op kan doen en geen structurele kosten hoeft te maken. Er wordt door de eigenaar en opdrachtgever vast gehouden aan het beschikbare budget op de begroting en dit wordt in principe niet verhoogd. Hierdoor komt veel druk te liggen bij het agentschap om efficiënter te werken en alle geschillen af te handelen binnen een redelijke doorlooptijd. In 2013 heeft dit ondanks de autonome groei in het aantal geschillen niet tot een aanpassing van de financieringsafspraak geleidt. DHC neemt deze verantwoordelijkheid zeer serieus en besteedt veel aandacht aan haar interne processen. Het doorlichtingsteam ziet hier het sterke blok eigenaar-opdrachtgever in terug komen.

Omdat het budgetbij de opdrachtgever de komende jaren verder afneemt,en er reeds sprake is van een relatief klein agentschap, wordt in deze doorlichting ook gekeken naar de toekomst van DHC als agentschap. Dit onderwerp wordt verder behandeld in hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport.

4 Financieel beheer

Inleiding
Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede onderzoeksvraag uit het vastgestelde plan van aanpak:

Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij DHC?

4.1 Financieel beheer

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van DHC is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. Het bestuursbureau coördineert de P&C cyclus binnen DHC en stelt daarbij de rapportages op richting de opdrachtgever, eigenaar en het MT van DHC. De verschillende afdelingshoofden leveren op verzoek van het bestuursbureau hun bijdrage aan de rapportages. De rapportages die in het MT aan de orde komen worden door de concerncontroller voorzien van een onafhankelijk advies. In tegenstelling tot de overige P&C producten, worden de offerte, de tarievennotitie, de begroting en de jaarrekening door de concerncontroller DHC opgesteld.

De primaire verantwoordelijkheid voor het financieel beheer is ondergebracht bij het bedrijfsbureau. Binnen deze afdeling is onder meer de financiële administratie en het inkoopbeheer gepositioneerd. Bij het bedrijfsbureau wordt gewerkt met het vier ogen principe. Er is geen aparte interne controlefunctie ingericht bij DHC. Verbeteringen in het financieel beheer zijn gebaseerd op interne projecten en de bevindingen van de ADR.

De financiële administratie bestaat uit drie medewerkers en oogt, gezien de relatief beperkte omvang, kwetsbaar. Om deze kwetsbaarheid op te vangen worden medewerkers van andere clusters binnen het Bedrijfsbureau waar mogelijk ingezet bij de financiële administratie. De legesadministratie is ondergebracht bij de financiële administratie met dien verstande dat het inningstraject is opgedragen aan het CJIB. De samenwerking met het CJIB verloopt goed.

De positie van de concerncontroller is afwijkend ten opzichte van andere agentschappen. Binnen DHC is gekozen voor een onafhankelijke positie van de concerncontroller ten opzichte van de drie afdelingen, waardoor aan het bestuur gevraagd en ongevraagd advies kan worden gegeven over de processen waarvoor deze afdelingen verantwoordelijk zijn. De taken van de concerncontroller zijn beschreven in het O&F-rapport en omvatten onder meer het toezicht op het doelmatig en eenduidig functioneren van de bedrijfsvoering. De uitvoering van de administraties en de drie administratieve medewerkers vallen hiërarchisch niet onder de concerncontroller. Hierdoor heeft de concerncontroller geen expliciete verantwoordelijkheid ten aanzien van de administratieve processen en controlemaatregelen hierop (AO/IC). Bij andere uitvoeringsorganisaties wordt de financiële administratie inclusief haar controller veelal als onderdeel van een afdeling bedrijfsvoering of zelfstandige stafafdeling gepositioneerd. Zie in dit kader de aanbevelingen in hoofdstuk 7 van dit doorlichtingsrapport.

DHC stelt een eigen jaarrekening op die door de ADR wordt voorzien van een controleverklaring. De korte versie van de jaarrekening maakt onderdeel uit van de agentschapsparagraaf van het Jaarverslag van W&R. Vanaf de oprichting is bij de jaarrekening van DHC een goedkeurende verklaring afgegeven. Aandachtspunten in het financieel en materieel beheer zijn volgens de ADR het beheer van de post "Nog te ontvangen facturen", het beheer en omzet van legesgelden en het naleven van de inkoopregels. Ten aanzien van de post "Nog te ontvangen facturen" merkt de ADR op dat het beheer van deze post de aandacht behoeft. De ADR adviseert de juistheid en volledigheid van deze posten periodiek te controleren en eventueel schriftelijk bij leveranciers er op aan te dringen tijdig te factureren. Aan de hand van een verbeterplan worden de ADR bevindingen alsmede andere intern gesignaleerde aandachtspunten aangepakt.

4.2 Baten-lastenstelsel

DHC heeft haar administratie ingericht volgens het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel te toetsen. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Op de balans van DHC per 31-12-2013 is een bedrag van € 2,7 mln. aan vaste activa verantwoord (15% van het balanstotaal). Dit betreft vooral het geactiveerde IT systeem Themis t.b.v. het primaire proces, dat in 5 jaar tijd wordt afgeschreven.

- De afschrijvingskosten bedragen in 2013 circa 4,8% van de totale lasten (in de afgelopen jaren 2010-2013 gemiddeld 5,7%). In de meerjarige begroting van DHC wordt uitgegaan van een afschrijving van circa 10%. Dit hangt samen met de gelijkblijvende afschrijvingskosten en een dalende totale kostenraming voor DHC. Hoewel deze reeks wellicht optimistisch is ingeboekt, is het realistisch dat DHC in de nabije toekomst voldoet aan het formele minimumvereiste van 5% afschrijvingskosten zoals opgenomen in de Regeling agentschappen.

- Ten behoeve van de financiering van vaste activa heeft DHC geen leningen afgesloten bij het Ministerie van Financiën. De dienst beschikt over voldoende kasmiddelen uit eigen vermogen en vooruitontvangen bijdragen van het moederdepartement, om de activa zelf te kunnen financieren.

- In 2013 zijn de overlopende activa (vorderingen) circa 22% van de totale baten; de overlopende passiva (kortlopende schulden) zijn circa 70% van de totale lasten. Met name de overlopende passiva zijn relatief hoog te noemen. Dit hangt samen met de hoge vooruitontvangen bedragen voor posten als: reguliere productie (€ 1,2 mln.), huishoudinkomensgeschillen (€ 3,1 mln.), verbetering van de digitale dienstverlening (€ 3,4 mln.) en nog te verrekenen bedragen met het moederdepartement (€ 2,3 mln.). Genormaliseerd (zonder deze afwijkende posten) zou sprake zijn geweest van circa 19% overlopende passiva ten opzichte van de totale lasten. Behalve investeringen doen zich daarmee weinig kostenhobbels of verschuiving van kosten in de tijd voor.

- De post voorzieningen is voor € 3,3 mln. opgenomen in de balans per 31-12-2013 (circa 17% van de totale lasten). De voorzieningen zijn de afgelopen jaren gevormd in verband met de reorganisaties in 2009 en 2012.

- Het eigen vermogen van DHC is over de afgelopen jaren gedaald van circa € 3,9 mln. naar € 0,2 mln. respectievelijk 24,3 % en 1,3% van de totale omzet van het agentschap.

Naast deze meer cijfermatige benadering is in de interviews ook aandacht besteed aan nut en noodzaak van een baten-lastenstelsel. Inhoudelijk gezien geven de meeste betrokkenen aan dat met name de vorming van het agentschap inclusief een baten en lastenstelsel DHC geholpen heeft in haar verdere professionalisering. Het inrichten van een kostprijsmodel en de daarmee gepaard gaande transparantie heeft voor alle betrokkenen tot meer inzicht geleid. In een aantal interviews wordt aangegeven dat de investeringen binnen DHC niet dusdanig groot zijn dat een baten en lastenstelsel noodzaak is. Er is bovendien nauwelijks sprake van kostenhobbels. De lage percentages vorderingen en schulden (genormaliseerd) in bovenstaande analyse bevestigen dit beeld. Desgevraagd geeft een aantal geïnterviewden dan ook aan dat DHC met een kasstelsel ook goed zou kunnen functioneren.

Uit voorgaande analyse blijkt dat DHC gebruik maakt van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt met uitzondering van het lenen voor de vaste activa. DHC voldoet aan de minimum norm voor afschrijvingskosten van 5%. Er is op deze punten dan ook geen aanleiding voor een heroverweging van het huidige financiële stelsel.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Inleiding
Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde en vijfde onderzoeksvraag uit het vastgestelde plan van aanpak:

Hoe stuurt DHC op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?

In welke mate is de bekostiging bij DHC vormgegeven op basis van prestaties?

5.1 Doelmatigheidsbevordering

De doelmatigheid binnen DHC wordt net als voor alle agentschappen in kaart gebracht op basis van doelmatigheidsindicatoren. Deze indicatoren zijn onderdeel van de jaarverantwoording van DHC. Voor DHC wordt de doelmatigheid primair weergegeven door inzicht te geven in de duur van doorlooptijden en integrale kostprijzen.

<u>Doorlooptijden</u>
DHC probeert de doorlooptijden zoveel mogelijk terug te brengen en daarmee geschilzaken binnen de wettelijk gestelde termijn af te wikkelen. In de Uhw is de wettelijke termijn van een geschilbeslechting vier maanden. DHC heeft moeite deze wettelijke termijn te halen voor alle reguliere huurgeschillen en servicekostengeschillen Het grootste gedeelte van de geschillen is beslecht binnen 4 maanden. In 2011 heeft de Huurcommissie zichzelf in het jaarverslag ten doel gesteld om de doorlooptijd eind 2012 voor 95 procent van de zaken terug te brengen naar de wettelijke termijn. Belangrijke voorwaarden hiervoor waren het hebben van beschikbare financiële middelen en het verbeteren van de werkprocessen. Daarom is in 2011 een nieuw ICT-systeem ingevoerd waardoor de in behandeling zijnde zaken van begin tot eind beter kunnen worden gemonitored.

Op basis van de verantwoordingen 2011-2013 kan worden gesteld dat de doorlooptijden voor reguliere huurgeschillen, servicekostengeschillen en huurverhoginggeschillen zijn verbeterd en daarmee de doelmatigheid. Doorlooptijd is het onderwerp van gesprek tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer en vastgelegd in de opdrachtbrief van de opdrachtgever. De afspraken hieromtrent worden eveneens vastgelegd in managementafspraken tussen DHC en de eigenaar.

<u>Integrale kostprijs</u>
Binnen DHC worden de kostprijzen per product bepaald op basis van de werkelijke kosten en de aantallen werkelijk afgehandelde zaken in een jaar. Vooraf gebeurt dit op basis van de laatst bekende gerealiseerde cijfers, gecombineerd met de laatste inschattingen van productiecijfers. De kostprijs van DHC is een indicator voor hoe efficiënt DHC met de kosten omgaat. In de onderstaande tabel is op basis van de gegevens over 2011 t/m 2013 voor de twee grootste producten een daling van de kostprijzen (o.b.v. nacalculatie) waar te nemen.

Integrale kostprijs	2011	2012	2013
Kostprijs huurprijsgeschil *	€ 1.677	€ 1.581	€ 1.409
		-6%	-11%
Aantal zaken	5.235	4.938	4.842
		-6%	-2%
Kostprijs servicekostengeschil *	€ 1.870	€ 1.706	€ 1.526
		-9%	-11%
Aantal zaken	3.093	2.801	2.631
		-9%	-6%

Bron: Jaarverslag DHC 2011-2013

Een daling van de integrale kostprijs is een positieve ontwikkeling met betrekking tot doelmatigheidsbevordering. In de tabel is zichtbaar dat DHC in de uitvoering een lagere kostprijs weet te realiseren ondanks dat het te maken heeft met een daling van het aantal zaken. Met een daling van het aantal zaken zou het niet onlogisch zijn geweest dat de kostprijs juist stijgt, doordat vaste kosten over minder zaken kunnen worden verdeeld.

Kwaliteit

DHC voert ook jaarlijks klanttevredenheidsonderzoeken uit (aanbesteed) om de dienstverlening van DHC beter aan te laten sluiten op de behoeften en wensen van huurders en verhuurders. Huurders scoren in deze onderzoeken over het algemeen beter dan verhuurders. Een hogere tevredenheid van huurders komt waarschijnlijk doordat huurders vaker gelijk krijgen. Daarmee zijn deze onderzoeken sterk afhankelijk van het oordeel van de uitspraken in geschillen. In klanttevredenheidsonderzoeken probeert DHC zicht te krijgen op de geboden diensten als feedback via telefoon en online huurprijscheck, maar ook de behandeling van een geschil. Als verbeterpunt uit deze onderzoeken komt naar voren het tijdig informeren van de indiener over de behandeltermijn van de zaak en wanneer de zaak naar verwachting ter zitting komt. Doelmatigheid laat zich op basis van de uitkomsten van dit type klanttevredenheidsonderzoeken niet goed meten, gezien de relatie met de uitkomst van het geschil.

5.2 Bekostiging

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bekostiging van DHC. Deze bekostiging wordt met name ingegeven door de P x Q financiering vanuit het moederdepartement, waar een kostprijsmodel aan ten grondslag ligt. Daarnaast is sprake van andere vormen van opbrengsten. Onderstaand wordt ingegaan op de financieringsstructuur en het kostprijsmodel van DHC.

5.2.1 Financieringsstructuur DHC

De financiering van DHC is voor de afgelopen jaren als volgt weer te geven

Financiering (x 1.000)	2011	2012	2013
PxQ moeder	15.078	14.085	13.940
Korting	-	-	-640
Aanvullende opdracht IAH	-	-	508
Projecten	2.386	475	1.611
Totaal BZK	17.464	14.560	15.419
Leges derden	954	986	983
Totale financiering DHC	18.418	15.546	16.402

Bron: jaarrekening DHC 2011-2013

Outputfinanciering
Zoals bovenstaande tabel zichtbaar maakt, is het grootste gedeelte (circa 80-90%) van de financiering door het moederdepartement gebaseerd op output (P&Q). De hoeveelheid producten/diensten betreft de jaarlijkse productie van DHC naar aanleiding van de binnengekomen geschillen. De prijs is gebaseerd op het kostprijsmodel van de organisatie. In de jaarrekening van DHC wordt de vergoeding op een heldere wijze weergegeven, inclusief verschillenanalyse op de aantallen productie en nacalculatie van tarieven.

Ten aanzien van de outputfinanciering vallen twee zaken op:
- Ondanks de afrekening zoals opgesteld door DHC vindt er geen daadwerkelijke verrekening van voorschotten plaats. Hierdoor zijn in de jaren 2010 t/m 2012 grote voorschotbedragen op de balans blijven staan, al dan niet omgelabeld tot projecten.
- In 2013 is een tekort in de bevoorschotting niet aangevuld door de opdrachtgever of verrekend met overschotten uit voorgaande jaren. De outputfinanciering is doorbroken door een eenmalige korting te verlenen aan de opdrachtgever.

Beide punten maken inbreuk op de gedachte van outputfinanciering, waarbij een koppeling wordt gemaakt tussen de verrichte prestaties en financiering daarvan. Ook ten aanzien van projecten is het zuiver om expliciet en afgezonderd de jaarlijks benodigde financiering door de opdrachtgever te laten verzorgen. In de huidige situatie lijken projectvergoedingen teveel te ontstaan uit "toevallige" overschotten. Daarmee hebben de voorschotten de kenmerken van gestald kasgeld op de balans van DHC. Zie hiertoe de aanbevelingen in hoofdstuk 7 van dit doorlichtingsrapport.

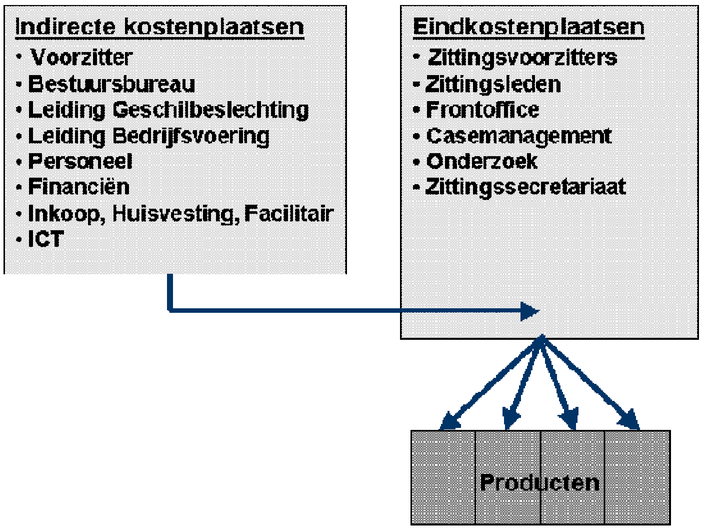
Aanvullende opdracht IAH
Voor de financiering van het programma "Huurverhoging geschillen op grond van inkomen" (IAH) is in 2012 door de opdrachtgever een budget aan DHC beschikbaar gesteld van circa € 3,6 mln. De uitvoeringskosten voor de behandeling van deze geschillen worden jaarlijks op basis van nacalculatie uit dit programma gefinancierd. De reden van deze afwijkende financiering is dat onduidelijk is hoe bestendig het inkomensafhankelijke huurbeleid is. In de interviews wordt erkend dat deze productie ook goed past binnen de grenzen van het kostprijsmodel. Door DHC is hier tot op heden vanaf gezien vanwege het gebrek aan ervaringscijfers om een goede kostprijs te kunnen bepalen en de tijdelijke aard van de productie, die tot 1 juli 2015 werd voorzien. Recent is duidelijk geworden dat het Kabinet ernaar streeft om met ingang van het huurjaar 2016/2017 de inkomensafhankelijke huurverhoging te vervangen door de zogenaamde huursombenadering.

Projecten
Voor projecten geldt eveneens dat de bekostiging plaatsvindt op basis van nacalculatie. Door het tijdelijke en onzekere karakter van de projecten kiest DHC er met de opdrachtgever voor om de projecten niet op basis van output te financieren, maar met een projectbudget. Op dit moment is het project ter verbetering van de digitale dienstverlening actief. Een P x Q financiering met invlechting in het kostprijsmodel is voor dit type projecten niet mogelijk. Daarentegen is het wel mogelijk om duidelijke afspraken te maken over de uitvoering van dit type projecten.

Uit de interviews komt naar voren dat er door de opdrachtgever niet expliciet gestuurd wordt op het project "digitalisering", terwijl hier hoge kosten voor worden gemaakt. Zie in dit kader de aanbevelingen in hoofdstuk 7 van dit doorlichtingsrapport.

5.2.2 *Kostprijsmodel DHC*

Het kostprijsmodel van DHC is gekoppeld aan de producten die de dienst levert. Schematisch kan het kostprijsmodel als volgt worden weergegeven:



Bron: beschrijving kostprijsmodel DHC in het kader van de groenlichtmeting FIN

Indirecte kosten worden doorbelast naar de eindkostenplaatsen in de financiële administratie op basis van de verhouding aan directe kosten op deze eind kostenplaatsen. Dit is naar eigen zeggen van DHC een grofmazige toewijzing, waarbij volgens het model bewust details of prestaties in de indirecte sfeer achterwege worden gelaten om de eenvoud van het model te behouden. Idealiter wordt bijvoorbeeld huisvestiging doorbelast op basis van de verhouding vierkante meters huisvestiging die door de eindkostenplaatsen wordt benut. Zo kan voor iedere indirecte kostenplaats mogelijk een verdere verfijning worden gevonden. De vertaling van de eindkostenplaatsen naar de producten wordt gebaseerd op de tijdregistratie. In het IT systeem Themis wordt bijgehouden hoeveel tijd er door de verschillende functies wordt besteed aan welke producten. Hieruit kan per functie een verhouding/verdeling van tijd en dus kosten over de producten worden afgeleid. Omdat er in deze fase van het model nog steeds sprake is van totale kosten per product, wordt de uiteindelijke kostprijs per product bepaald door deze totale kosten per product te delen door het aantal verwachte producten.

DHC verricht jaarlijks, tezamen met het opstellen van de jaarrekening, een nacalculatie op de aangeboden tarieven. Afwijkingen tussen begroting en realisatie hangen volgens de jaarrekeningen van DHC vooral samen met het aantal producten dat DHC realiseert in een boekjaar. Met een hoger dan verwachte productie kunnen de vaste lasten van DHC namelijk worden verdeeld over meer output, hetgeen in 2012 en 2013 ook daadwerkelijk het geval was.

DHC heeft als organisatie voornamelijk te maken met vaste kosten (personeel, huisvesting, ICT en afschrijving). Bij over- of onderproductie ten opzichte van de prognose kunnen hierdoor grote financiële voor of nadelen ontstaan voor de dienst. Als bekostigingsmodel is voor DHC bij de oprichting een output gerelateerde benadering gekozen (duidelijke output en een hoge mate van homogeniteit). Binnen deze vorm van financiering kunnen echter nog keuzes worden gemaakt. Onderstaande figuur geeft hier meer inzicht in:

marginale (variabele) kosten

HOOG

invloed op verbruik **LAAG**			**HOOG**
	vast budget + werkelijk verbruik **LUMPSUM MET NACALCULATIE**	*beprijzen + werkelijk verbruik* **PxQ MET NACALCULATIE**	
	vast budget + abonnement **INPUTSTURING**	*beprijzen + abonnement* **ABONNEMENT ZONDER NACALCULATIE**	

LAAG

DHC hanteert de vorm van outputbekostiging die uitgaat van een P x Q benadering op nacalculatie (rechtsboven). Op basis van relatief lage marginale (variabele) kosten (DHC kent relatief veel vaste kosten) en het niet of nauwelijks invloed hebben op het aantal geschillen dat DHC jaarlijks in behandeling moet nemen, past een vast budget (gerelateerd aan de vaste/indirecte kosten) aangevuld met een vergoeding op werkelijk verbruik in theorie beter bij de organisatie.

Bij vergelijkbare situaties binnen het agentschapveld (bijvoorbeeld de Immigratie en Naturalisatie Dienst of het Centraal Justitieel Incassobureau), wordt gekozen voor een mix van inputsturing (gebaseerd op een normale productie) en een PxQ afrekening voor het variabele deel van de kosten. Voordeel van deze manier van bekostigen is dat er minder volatiliteit in de bekostiging ontstaat. Opdrachtgever en opdrachtnemer weten hierdoor beter waar men qua budget aan toe is. Sturen vindt in dat geval plaats op die zaken die beïnvloed kunnen worden, namelijk de variabele kosten. Complicerende factor in deze is dat zowel DHC als de opdrachtgever geen invloed uit kunnen oefenen op het aantal geschillen dat in behandeling dient te worden genomen en de termijn van 4 maanden waarin het geschil moet worden afgewikkeld.

Het risico van deze wijze van financiering is dat de prikkels om de overhead/indirecte kosten jaarlijks verder terug te dringen niet automatisch aanwezig zijn. De eigenaar zal hier in het kader van de bedrijfsvoering expliciet aandacht aan moeten besteden. Men zou bijvoorbeeld in het kader van de doelmatigheid een dalende lijn aan indirecte kosten kunnen afspreken (bijvoorbeeld 1% doelmatigheid per jaar) en hier een indicator aan kunnen koppelen die gemonitored wordt. Zie hiertoe aanbevelingen in hoofdstuk 7 van dit doorlichtingsrapport.

6 Toekomst DHC

Inleiding
Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre draagt het agentschapmodel bij tot een doelmatigere werkwijze gezien de relatief lage omzet van DHC (€ 14,3 mln. in 2013)?

DHC is een relatief klein agentschap qua omzet en fte's. Door taakstellingen is het beschikbare budget bij de opdrachtgever (directie Woningmarkt) in de afgelopen jaren sterk afgenomen. In de ontwerpbegroting 2015 van W&R wordt rekening gehouden met een afnemende opdrachtverstrekking aan DHC van jaarlijks € 14,3 mln. in 2013 tot circa € 9 mln. vanaf 2017.

Nieuwe agentschappen dienen conform de regeling Agentschappen te voldoen aan het instellingscriterium van € 50 mln. omzet per jaar. Voor DHC dat als agentschap is opgericht voor 1 januari 2013 geldt het overgangsregime. Dit houdt in dat voor agentschappen met een omzet kleiner dan € 50 mln. of met afschrijvingskosten kleiner dan 5% van de totale lasten, bij deze doorlichting zal worden gekeken of een status- of stelselverandering zinvol is.

Deze doorlichting valt samen met een eigen onderzoek van BZK en DHC naar de verschillende mogelijkheden om toekomstige krimp van beschikbare budgetten op te kunnen vangen. Dit hoofdstuk gaat in op de geschetste toekomstscenario's en voorkeur van het doorlichtingsteam hierin.

6.1 Toekomstscenario's

BZK (eigenaar, opdrachtgever en FEZ als eigenaarondersteuner) en DHC onderzoeken gezamenlijk mogelijke toekomstscenario's van DHC. Door taakstellingen daalt het beschikbare budget bij de opdrachtgever en daarom worden deze scenario's verkend. Verdergaande efficiencyslagen binnen de bestaande organisatie (met dezelfde capaciteit meer geschillen behandelen) zijn naar verwachting nog beperkt mogelijk en zullen bij lange na niet voldoende zijn om uit te kunnen komen met de bij de opdrachtgever beschikbare budgetten. De complexiteit van het vraagstuk neemt toe, doordat DHC niet of nauwelijks invloed kan uitoefenen op het aantal in behandeling te nemen huurgeschillen. Dit terwijl de wettelijke verplichting hiertoe ongewijzigd blijft. Een aanpassing in de bestaande wetgeving is een langlopend traject in samenwerking met de Tweede Kamer. Het onderzoek van BZK en DHC naar de deze scenario's is vervat in "spoor 3".

Op dit moment (najaar 2014) worden drie toekomstscenario's concreet onderzocht binnen spoor 3:

- Samenwerking zoeken met andere geschillenorganisaties zoals de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB),
- Samenwerken met dan wel werkzaamheden van DHC onderbrengen bij een andere uitvoeringsorganisatie,
- De geschiloplossing (voor een deel) aan de markt overlaten (niet langer een overheidstaak).

Het eerste scenario van samenwerking gaat uit van een meer efficiënte inzet van personeel over en weer waardoor er met een lagere personeelsbezetting kan worden gewerkt. Van dit scenario is bij nader onderzoek vastgesteld dat uitwisseling van personeel zeer beperkt mogelijk is. Tevens is vastgesteld door de leden van spoor 3 dat samenwerking slechts beperkte voordelen oplevert, waarvan de vraag kan worden gesteld of deze voordelen voldoende zijn om de krimpende budgetten op te vangen.

Het tweede en derde scenario gaan een stap verder door daadwerkelijk werkzaamheden respectievelijk taken bij andere uitvoeringsorganisaties onder te brengen of af te stoten. Van deze scenario's is op het moment van het opmaken van dit rapport nog niet duidelijk of deze haalbaar en uitvoerbaar zijn. Voor het onderbrengen van taken bij een andere uitvoerder is men op dit moment in gesprek met andere uitvoeringsorganisaties. Het scenario van afstoten van taken naar de markt wordt door een externe partij onderzocht (uitkomst verwacht in december 2014).

6.2 Alternatieve scenario's

Om de eigen onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft het doorlichtingsteam in interviews en documentatie eveneens aandacht besteed aan de omvang van DHC en mogelijke toekomstscenario's.

Door het team dat zich bezighoudt met spoor 3 zijn verschillende scenario's verkend. Naast samenwerking, wordt taakoverdracht of zelfs fusie met andere uitvoeringsorganisaties onderzocht. De verkenningen richten zich daarmee op het vergroten van de schaalvoordelen die een grotere organisatie heeft. Op dit moment (medio 2014) lijkt eigenstandige groei voor het agentschap niet reëel. De verkenning naar alternatieven richt zich vooral op overdracht of afstoot van taken. Het gevolg van het verkleinen van de taakopdracht is dat DHC als organisatie kleiner wordt.

De opdrachtbudgetten voor DHC krimpen en de reële toekomstscenario's onderzoeken vooral taakreductie. Dit maakt het in de toekomst vrijwel onmogelijk om DHC als agentschap doelmatig te handhaven. In de evaluatie van de Regeling baten en lastendiensten is geconcludeerd dat kleine agentschappen schaalvoordelen missen die de doelmatigheid van de uitvoering ten goede komen. Om deze reden is in de nieuwe Regeling agentschappen voor nieuwe agentschappen het instellingscriterium van € 50 mln. in het leven geroepen. Het is de vraag of DHC niet een te kleine en kwetsbare organisatie wordt om zelfstandig door te gaan. De inzet van het apparaat en de bestuurlijke drukte (denk ook aan de controletoren) zijn niet langer op efficiënte wijze in stand te houden. Zie in dit kader de aanbevelingen in hoofdstuk 7 van dit doorlichtingsrapport.

7 Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van dit doorlichtingsrapport is het geven van inzicht in het functioneren van DHC in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering en bekostiging. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen. Indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd.

Gezien de prominente conclusie en aanbeveling over de toekomst van DHC start dit hoofdstuk met een reflectie op Hoofdstuk 6 van dit rapport. In hoofdstuk 7.2 wordt vervolgens ingegaan op de conclusies en aanbevelingen die uit de hoofdstukken 3 t/m 5 volgen. Hierbij wordt tevens ingegaan op de onderzoeksvragen zoals deze in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd.

7.1 Aanbeveling toekomst DHC

DHC is een klein agentschap met een omzet van € 14,3 mln. (2013) dat afgaande op de meerjarenbegroting verder zal krimpen tot circa € 9 mln. vanaf 2017 als gevolg van dalende budgetten bij de opdrachtgever. DHC voldoet niet aan de instellingsvereisten van de Regeling agentschappen. Los van de formele eisen (waarbij voor DHC een overgangsregime geldt) wordt door BZK en DHC in spoor 3 onderzocht wat de toekomstmogelijkheden voor DHC zijn, nu er sprake is van verder krimpende budgetten. Geconcludeerd wordt dat samenwerking niet realistisch is en eigenstandige groei uitgesloten lijkt. Onderzoek naar de toekomst van DHC richt zich op overdracht of afstoot van taken.

Bij de overdracht van taken wordt gekeken naar de mogelijkheid om taken onder te brengen bij andere uitvoeringsorganisaties. In dat licht is het raadzaam bij deze verkenning ook na te gaan in hoeverre DHC in zijn geheel in een dergelijke organisatie kan worden ondergebracht. De verwachting van het doorlichtingsteam is dat met een volledige fusie de meeste efficiencywinst te behalen is.

Bij de afstoot van een deel van de taken naar de markt of het uitblijven van een fusie met een andere uitvoeringsorganisatie, blijft een kleiner DHC achter. In hoofdstuk 6 wordt gesteld dat DHC een te kleine en kwetsbare organisatie wordt om zelfstandig door te gaan. Als alternatief kan de eigenaar ook overwegen om DHC (of het resterende deel van DHC na taakoverdracht) als dienstonderdeel (directie) binnen DGWB te positioneren. Met deze constructies kan DHC mee profiteren van de schaalvoordelen van het departement. De optie om DHC als dienstonderdeel binnen DGWB te positioneren maakt op dit moment nog geen onderdeel uit van de verkenningen in spoor 3.

Aanbeveling
Heroverweeg als eigenaar de agentschapsstatus van DHC. Breng de huidige (of na taakoverdracht resterende) activiteiten van DHC onder in een dienstonderdeel van BZK (directie binnen DGWB), tenzij een volledige fusie met een andere uitvoeringsorganisatie kan plaatsvinden. Maak per heden dit scenario onderdeel van de verkenning in spoor 3 zodat een afgewogen beslissing kan worden genomen, uiterlijk in het voorjaar 2015.

Bij een overgang naar het moederdepartement is het reëel om te veronderstellen dat efficiency voordelen kunnen worden behaald door het departement de PIOFACH te laten organiseren. Tevens wordt met het opheffen van de agentschapstatus de beheerslast en druk op de controletoren verkleind zowel vanuit het departement als binnen de bestaande organisatie. Hierbij zijn een aantal voorbeelden te noemen:

- verdwijnen van formele overlegstructuren, offerte en opdrachtverlening,
- directe aansturing, geen organisatie op afstand,
- als onderdeel van een bestaande directie zijn efficiencyvoordelen in de overhead te behalen,
- geen noodzaak tot een afzonderlijke administratie, begroting en verantwoording,
- geen afzonderlijke accountantscontrole.

Anderzijds verdwijnen met de agentschapstatus mogelijk ook prikkels in efficiency en doelmatigheid. De bewuste keuze bij oprichting om beleid en uitvoering te scheiden wordt ongedaan gemaakt. Deze prikkels, evenals het gebruik van een kostprijsmodel kan echter binnen een eigen directie ook gehanteerd worden.

7.2 Resterende conclusie en aanbevelingen

Als DHC daadwerkelijk taken gaat overdragen of afstoten, fuseert met een andere uitvoeringsorganisatie of als dienstonderdeel verder gaat, ontstaat de situatie dat DHC in haar huidige agentschapsvorm ophoudt te bestaan. Het doen van aanbevelingen op de huidige organisatie krijgt in die context een tweede plaats in dit rapport. Desalniettemin wil het doorlichtingsteam graag haar bevindingen en eventuele aanbevelingen delen. Als de eigenaar - om gemotiveerde redenen – besluit om de aanbeveling van dit doorlichtingsrapport niet uit te voeren, kan op basis van onderstaande conclusies en aanbevelingen het huidige functioneren van DHC verder worden verbeterd. Dit geldt uiteraard ook voor de tussenliggende periode. Aanbevelingen die betrekkelijk eenvoudig zijn te implementeren hoeven de huidige besluitvorming niet af te wachten en kunnen ook van nut zijn in een nieuwe context waarin DHC gaat opereren.

7.2.1 Governance

DHC heeft als eigenaar de DG Wonen en Bouwen en als enige opdrachtgever de directeur Woningmarkt bij BZK die een gemandateerde opdrachtgever is namens DG Wonen en Bouwen. De opdrachtgever valt hierdoor hiërarchisch onder de eigenaar. In hoofdstuk 3 van dit doorlichtingsrapport wordt op basis van de interviews geconstateerd dat er sprake is van een rolvermenging tussen eigenaar en opdrachtgever. DHC wordt geconfronteerd met een sterke combinatie eigenaar-opdrachtgever, vooral op de momenten dat de onderlinge belangen uit elkaar gaan lopen. Het governance stelsel voldoet daarmee, in antwoord op de eerste onderzoeksvraag, niet geheel aan de vereisten uit de Regeling agentschappen. Hoewel uit de bevindingen van dit onderzoek ook blijkt dat de betrokken partijen voordelen zien (makkelijk escaleren), adviseren wij de rollen van opdrachtgever en eigenaar duidelijker te onderscheiden. Bij de meeste agentschappen wordt hier invulling aan gegeven door de SG als neutrale (t.o.v. opdrachtgevers) eigenaar te positioneren van het agentschap. Een governance model waarbij de eigenaarsrol op SG niveau is belegd zal meer waarborgen bieden voor een zuivere rolinvulling en verdere professionalisering van DHC als agentschap.

7.2.2 *Financieel beheer*

Het financieel beheer kent een aantal aandachtspunten van de ADR, maar is als zodanig op orde. In antwoord op de tweede onderzoeksvraag kan gesteld worden dat de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie voldoende geborgd zijn binnen DHC. Ten aanzien van de inrichting van de financiële functie is binnen DHC bewust gekozen voor een onafhankelijke positie van de concern controller. De uitvoering van de administraties en de drie administratieve medewerkers vallen hiërarchisch niet onder de concern controller, maar het bedrijfsbureau. We constateren dat de concern controller hierdoor geen expliciete verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de administratieve processen en controlemaatregelen hierop (AO/IC). Wij adviseren daarom wel aan DHC om de rol van concern controller vanaf 2015 als integraal onderdeel van de financiële functie binnen de afdeling Bedrijfsbureau te positioneren en de concern controller daarmee ook verantwoordelijk te maken voor gevoerde administratie en AO/IC functie. Dit biedt betere waarborgen voor een op een voldoende kwalitatief niveau opererende financiële administratie. De in de ADR rapporten geconstateerde bevindingen worden met een dergelijke constructie wellicht al in een eerder stadium ondervangen. Ook vanuit deze positie moet het mogelijk zijn de rol van de concerncontroller zodanig vorm te geven dat deze het MT van onafhankelijk advies kan blijven voorzien.

7.2.3 *Doelmatigheidsbevordering en bekostiging*

In het kader van doelmatigheid wordt door zowel eigenaar als opdrachtgever primair gestuurd op de doorlooptijden en daarnaast op de integrale kostprijs en klanttevredenheid. In de afgelopen jaren is de doelmatigheid verbeterd, hetgeen zichtbaar is in kortere doorlooptijd en lagere kostprijzen. Afspraken over doorlooptijden worden vastgelegd in de opdrachtbrief. Tijdens de interviews is geconstateerd dat ook eigenaar sterk stuurt op de doelmatigheid van DHC, waar dit in eerste instantie in termen van kwaliteit aan de opdrachtgever is. In zijn geheel genomen kan in antwoord op de derde onderzoeksvraag worden gesteld dat de actoren in het governance stelsel zich bewust zijn van de doelmatigheid en hier voldoende op sturen door middel van afspraken en rapportages.

In antwoord op de vierde onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 5 van dit doorlichtingsrapport gesteld dat de bekostiging van DHC grotendeels (circa 80-90%) is gebaseerd op output door de P x Q afspraken met de opdrachtgever. Geconstateerd is dat in de afrekening aan het einde van het jaar hier echter niet zuiver mee wordt omgegaan. Voorschotten worden niet direct verrekend en op de balans geparkeerd of omgezet in kortingen of projecten op een later tijdstip. De bekostiging op outputbasis krijgt hierdoor alsnog het karakter van inputfinanciering op basis van het beschikbare kasbudget van de opdrachtgever. Ons advies is om vanaf het boekjaar 2014 hierin zuiver te handelen door voorschotten af te rekenen en tekorten of overschotten daadwerkelijk te verrekenen. Corrigeer hierbij met terugwerkende kracht eventuele leemtes voor het opmaken van de jaarrekening 2014, zodat een geschoonde balans ontstaat.

Projecten kunnen gezien de tijdelijke en unieke aard input gefinancierd zijn. Gezien de omvang van het huidige digitalisering project is expliciete sturing hierop van belang. Wij adviseren om die reden de opdrachtgever jaarlijks (vanaf 2015) expliciete afspraken over projecten met DHC als opdrachtnemer te maken in de opdrachtbrief. Stuur op de resultaten van projecten onder andere door rapportages over de inhoudelijke en financiële voortgang van projecten te verlangen van DHC

Het kostprijsmodel van DHC is eenvoudig gehouden, maar volstaat in de bepaling van de prijs binnen de outputbekostiging die DHC met haar opdrachtgever jaarlijks overeenkomt. Ten aanzien van de manier van bekostigen hanteren opdrachtgever en opdrachtnemer outputbekostiging door volledig op P x Q basis met elkaar afspraken te maken. Doordat DHC als opdrachtnemer echter te maken heeft met grotendeels vaste kosten en weinig invloed heeft op de vraag (het aantal geschillen), past een vast budget (gerelateerd aan de vaste/indirecte kosten) aangevuld met een vergoeding op werkelijk verbruik of een vorm van abonnementsgeld in theorie beter bij de organisatie. Wij adviseren om in de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer de bekostigingsstructuur van DHC aan te passen naar een vast lumpsum gedeelte (eventueel op nacalculatie) van de kosten en een variabele outputgerelateerde afrekening op de variabele kosten van de werkelijke productie. Zorg hierbij als eigenaar voor sturing op de vaste (bedrijfsmatige) kosten van DHC, door bijvoorbeeld jaarlijks een taakstelling op het apparaat op te leggen en hier op te monitoren.

7.2.4 *Samenvatting aanbevelingen*

Onderstaande tabel geeft tenslotte een overzicht van de resterende aanbevelingen die naar aanleiding van de doorlichting zijn gemaakt:

Bevinding	**Verantwoordelijk**	**2014**	**2015**	**2016**
Governance				
Breng een scheiding aan tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever	Eigenaar	■		
Financieel beheer				
Positioneer de concern controller binnen de afdeling Bedrijfsbureau	DHC	▲		
Doelmatigheidsbevordering en bekostiging				
Reken voorschotten af en verreken tekorten of overschotten	Opdrachtgever + DHC	■		
Leg afspraken over projecten vast en stuur op de resultaten	Opdrachtgever + DHC	▲		
Pas de bekostigingsstructuur van DHC aan	Eigenaar + DHC	■		
● Ernstig				
■ Gemiddeld				
▲ Licht				